

## La construcción de problemas públicos desde el Estado. Narrativas incluidas/ excluidas en el proceso de planificación de programas estatales

**Matilde Ambort**

Universidad Nacional de Córdoba/ Universidad  
Nacional de Villa María/ Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

### Resumen

El objeto del presente análisis es el proceso de construcción de un problema público-estatal particular: la indocumentación. Se analiza discursivamente el procedimiento de diagnóstico y planificación llamado “metodología del marco lógico” (MML) desde el cual fue diseñado el programa abordado: “Apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del Servicio Nacional del Registro Civil de Bolivia” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

El objetivo del análisis se centra en describir las narrativas incluidas/excluidas en la planificación del MML del Programa en cuestión. Tales narrativas tensionan con los discursos de organizaciones sociales autóctonas sobre la problemática.

**Palabras clave:** políticas públicas, planificación social, narrativas.

**Artículo recibido:** 20/10/15; **evaluado:** entre 22/10/15 y 10/12/15; **aceptado:** 17/12/15.

### Introducción

La temática abordada en el presente trabajo es la construcción de problemas públicos desde un procedimiento particular de delimitación y planificación de políticas estatales. La propuesta proviene de la observación y de los análisis preliminares sobre la metodología de diagnóstico y planificación que propone una corriente particular de la administración pública: la “metodología del marco lógico” (1). Tal procedimiento parte de la identificación —construcción de— una problemática social que es tomada como base de líneas de acción, las cuales se presentan como “soluciones” a tal problema, expresadas en objetivos, tareas y recursos. Se trata de una construcción tradicional y característica del sector público-estatal de problemáticas sociales susceptibles de ser abordadas desde el Estado (2).

Como caso de análisis se aborda el marco lógico de planificación de un programa implementado en Bolivia: “Apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del Servicio Nacional del Registro Civil de Bolivia”. Este comenzó a ser ejecutado en el año 2010 y es

financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho plan aparece en el marco de la iniciativa de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE), de la cual depende el Servicio Nacional de Registro Civil (3).

Se destaca que la planificación del Programa por actores externos al Estado configura un modo particular de entender la problemática, lo cuál es el objeto central del presente artículo. Es interesante pensar tal construcción e interpretación, ya que es la base de lo que posteriormente fue implementado como política concreta. De esta manera, el objetivo del análisis se centró en describir las narrativas incluidas/excluidas en la planificación del Programa en cuestión que construye el problema público de la indocumentación. Como categoría analítica transversal se identificaron las “fuentes causales” (del problema) que presenta la estructura del marco lógico de planificación y, a su vez, si se incorporan o no elementos presentes en narrativas autóctonas.

El documento de planificación del Programa fue trabajado desde el análisis del discurso, el cual se centró en la categoría de narrativas (Gorlier, 2007), entendidas como prácticas significantes con diversos procedimientos de construcción de sentido y modos de relato particulares. El autor distingue tres registros narrativos: el cotidiano, el técnico y el maestro, con procedimientos de argumentación más o menos metódicos, sistemáticos y abstractos en cada caso. La narrativa técnica puede apropiarse de diversas maneras del registro cotidiano, simplificando o sistematizándolo. Como se verá en el caso analizado, tal registro es ignorado, apelando a las narrativas de actores técnicos foráneos. El análisis fue cotejado con documentos que abordan la problemática elaborados por organizaciones civiles locales, en los cuales también se trabajó sobre la descripción de las “fuentes causales”.

Así, para interpretar el proceso de delimitación de tal problema público —como discurso social— y la consiguiente planificación de políticas públicas, se parte los aportes de Paul Ricoeur (2008, 2010), utilizando las herramientas analíticas del paradigma del texto para analizar los objetos de las ciencias sociales. Las narrativas presentes en los diferentes discursos (BID y organizaciones locales) sobre la indocumentación se conceptualizan como parte de “medios socioculturales de interpretación y reconocimiento” (Fraser, 1991) que dispone una sociedad, específicamente en la relación al paradigma argumentativo subyacente en lo que respecta a la relación necesidades-derechos-estatalización de la demanda.

Llama la atención el hecho de que no se incluyan las narrativas de los destinatarios afectados por la problemática, de las instituciones que trabajan desde la promoción de la documentación, ni de movimientos sociales u organizaciones comunitarias que demandan la regularización de su estatus de ciudadanos. Estos actores no están involucrados en la formulación del Programa. Cabe destacar, que el caso particular analizado se enmarca en un Estado que engloba diversos conflictos de clase, raciales e identitarios, que complejizan la trama social de manera particular,

específicamente la trama cultural de la población indocumentada, la cual es presentada como la destinataria última de tal política. Por este motivo, las narrativas de los destinatarios del Programa han sido rastreadas en otros discursos públicos, en los cuáles sí son planteadas. Se trata de organizaciones civiles autóctonas que trabajan con poblaciones originarias diferenciadas: una con campesinos indígenas y otra con población urbano-marginal de Santa Cruz. Para el análisis se tomaron como referencia documentos elaborados por tales organizaciones: “Campesinos indígena originarios sin existencia legal” (Fundación Tierra Regional Valles, 2009); “Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social” (Casa de la mujer, 2007).

Estos documentos se referencian como casos prototípicos de narrativas autóctonas sobre la problemática de la indocumentación en donde se analiza cómo se construye y expresa este problema desde tales organizaciones locales, en contraposición con un organismo externo como el BID.

Finalmente, es preciso destacar que el contexto social, cultural y político configura los problemas públicos de manera particular. En el caso de Bolivia, se desarrolla un proceso político-social en el cuál toman fuerza las tensiones de comunidades indígenas, sectores dominantes tradicionales, movimientos sociales y voces que por años fueron relegadas de la institucionalidad estatal que actualmente son reconocidos y se constituyen como actores en pugna dentro de la configuración de la trama política. En este proceso —por demás complejo y debatido en su comprensión (4)— emerge Evo Morales, como líder político de origen nativo:

Es el primer indígena que, apoyado en los movimientos sociales, llega a la presidencia por medio de elecciones. Su propuesta de un gobierno de inclusión y la convocatoria de una Asamblea Constituyente para la refundación de Bolivia con la participación de los pueblos indígenas —que fueron excluidos desde la fundación de la República criolla, hace 180 años— será puesta a prueba en el contexto de un pueblo movilizado y confrontado a la alianza que formaron los sectores latifundistas con las compañías petroleras. (...) es el surgimiento vigoroso de un actor social, el campesinado indígena que desplaza a la clase obrera de su posición hegemónica y plantea un nuevo proyecto estratégico de cambio del país, en el contexto del levantamiento indígena en varios otros países del continente (Regalsky, 2003: 1).

En este contexto general se configura el “problema” que toma como base el Programa en cuestión: la indocumentación. Desde el análisis discursivo realizado interesa pensar las maneras de narrar tal problemática por diversos actores, en las cuales esta complejidad de lo sociopolítico se expresa de diferentes maneras. Así, se plantean interrogantes analíticos en torno a las narrativas utilizadas para definir una política pública. Qué narrativas quedan excluidas en este proceso diagnóstico-definición de un problema que debe abordar el Estado, el de brindar el

estatus legal de ciudadanía civil a sus habitantes, lo cual a su vez se presenta como la base para el ejercicio de los demás derechos ciudadanos.

La estructura del artículo comienza con el análisis del documento de planificación como discurso social, enfatizando en el proceso subjetivo-político de la selección de factores causales que opera en tal diagnóstico, marcando tensiones con los documentos de las organizaciones locales. El apartado siguiente profundiza el análisis sobre el tipo de narrativas predominantes y los actores considerados en la fundamentación. Finalmente, se reflexiona sobre las modalidades que asume la política de interpretación de necesidades sociales.

### **Discurso de identificación de un problema público: selección de factores causales y soluciones**

El marco lógico del Plan de modernización del Registro Civil de Bolivia es analizado como discurso social. De allí que sea factible utilizar las categorías de la metodología de interpretación de textos planteadas por Ricoeur (2010). “El discurso como contrapartida de aquello que los lingüistas llaman sistema o código lingüístico. El discurso es acontecimiento en forma de lenguaje” (Ricoeur, 2010: 170). En primer lugar, el objeto analizado es un texto, en sentido literal, y conjuntamente se trata de un texto que interpreta e interpela un problema público desde la palabra autorizada del Estado con la “tutela” del BID. Así, los *elementos de la lingüística de la oración* son fructíferos para analizar el discurso de estos enunciadores.

La *realización temporal* del discurso, por la cual un texto se desprende de su autor y desarrolla consecuencias que van más allá del acto de enunciación específico, aparece como un rasgo que resulta casi evidente en lo que respecta a la planificación de una política pública. Pero es necesario añadir que no se trata solo de sus efectos prácticos posteriores a la planificación, sino que involucra la “inscripción” de ese discurso, la forma de interpretar un problema, tanto en los agentes ejecutores del plan como en sus destinatarios.

A su vez, tal discurso remite a *quién lo pronuncia*: en este caso es el BID el que habla en nombre del Estado Plurinacional de Bolivia. Desde de un registro impersonal, pero explícitamente normativo, marca claramente cuáles son las acciones a seguir. El BID en su rol de “cooperador técnico” se apropia, interpreta y “da forma” a la demanda del Estado boliviano: según tal interpretación es necesario eficientizar el sistema de Registro Civil para lograr reducir los márgenes de indocumentación. Las voces que justifican el programa se presentan como agentes externos que “cooperan” técnicamente con la iniciativa del Estado nacional. Aportan estudios sobre el estado de situación de la indocumentación, en los cuáles se consigna que en las zonas

rurales es mayor el porcentaje de indocumentados y, a su vez, es mayor la diferencia en relación con el género (mayor porcentaje de mujeres), pero las voces de estas poblaciones no son referenciadas ni tomadas como fuente de identificación de la problemática.

Entonces, se enfatiza en que hay voces autorizadas que identifican y describen el problema como los altos funcionarios del SNRC, el INE y organismos multinacionales externos (Fondo Internacional de las Naciones Unidas para Emergencias de la Infancia (UNICEF), el Department for International Development (DFID), pero se excluyen voces internas, organizaciones autóctonas que trabajan en relación directa con la población indocumentada y conocen las particularidades locales que impiden la reducción de los porcentajes de indocumentación. Los enunciadores autorizados son externos a estas realidades y valoran la experiencia técnica foránea, desarrollada en contextos ajenos al contexto de aplicación de esta política:

Este programa es la respuesta del BID a la solicitud del GoB de apoyar el Plan Estratégico para la Modernización del SNRC en Bolivia. El proyecto beneficiará tanto al RC como a los ciudadanos bolivianos. El Banco ha recibido contribuciones importantes del Fondo Fiduciario Italiano de CT, aprovechando el *expertise* italiano en temas registrales, y contribuyendo a mejorar el diálogo y conocimientos en un área que está en constante desarrollo (BID, 2010: 4).

Tomando estos rasgos discursivos, conjuntamente con el *contenido del discurso y el interlocutor* que propone, se observa cómo se plantea la identificación de un problema y sobre la base de este, cómo se delimita específicamente el “fin” del programa: “Contribuir al logro de la cobertura universal del registro de nacimientos en Bolivia a través de la transformación del Servicio Nacional de Registro Civil (SNRC) en una institución eficiente y transparente, que provea servicios de alta calidad a sus clientes internos y externos” (BID, 2010: 4). Esta definición es producto de una actividad de selección de las causas que se le atribuyen al problema identificado, delimitando también consecuencias de la indocumentación, que “constituye una barrera para el ejercicio de los derechos políticos y retroalimenta el círculo de reproducción de la pobreza” (BID, 2010). De esta manera, el origen del déficit de cobertura estaría en la ineficiencia en el funcionamiento del sistema de registro civil y su escasa transparencia.

Ahora bien, al delimitar los factores causales de la falta de documentación oficial, llama la atención que en los diagnósticos realizados no se incluyan los discursos de los sujetos indocumentados y/o de organizaciones autóctonas que trabajen dicha problemática desde las particularidades locales. La indocumentación se asocia causalmente a la *ineficiencia* en la atención del *servicio* del SNRC, nominando a la población como *clientes* de tal servicio.

Posteriormente, se define el propósito y los componentes de acciones a realizar: “Apoyar al Servicio Nacional del Registro Civil de Bolivia en la implementación de su Plan Estratégico para la

modernización y mejora de la calidad de su gestión”. El foco de la acción es la *calidad de la gestión, modernización, eficiencia y transparencia del SNRC*, lo cual se operacionaliza en los componentes del programa: “Modelo de gestión del SNRC”; “Modelo Económico del SNRC”; “Capacitación para el fortalecimiento de la cultura registral”; “Integración de bases de datos, infraestructura de comunicación y tecnología”. Cada uno de estos componentes proviene de lo que se ha denominado la “selección” del problema y sus causas, ya que cada uno busca responder a lo identificado como factor causal. Esta selección, conceptualización y presentación del problema con sus respectivas soluciones, dista de ser un proceso neutro y objetivo. Conlleva formas subjetivo-políticas de valorar los factores como relevantes: los problemas identificados se plantean a nivel organizacional, económico (en el sentido de organización económica de los registros civiles), cultural (en el sentido de capacitar a los funcionarios-técnicos, en cuanto al perfil de recurso humano necesario para la modernización de la gestión) y tecnológico-comunicacional (como el mejoramiento del sistema de información de los registros civiles).

Así, la operación subjetiva-política de interpretación aparece difuminada sin marcas del enunciador. Desde la perspectiva de análisis propuesta, se observa cómo esta operación reconoce la relevancia de estas dimensiones para hacer frente al objetivo general: lograr “la cobertura universal”. En este sentido, los riesgos de sustentabilidad del proyecto se presentan vinculados a la articulación de la gestión-administración y no a los conflictos entre comunidades y administración estatal. Desde otros discursos estos conflictos y dificultades son reconocidos y presentados como el origen del problema: la falta de recursos de los pobladores de zonas alejadas de las capitales para acceder al registro civil, la falta de infraestructura y la falta de energía de los centros de atención. Por ejemplo, la Casa de la Mujer plantea recomendaciones para la ejecución de políticas de reducción de la indocumentación prescribiendo que:

Las Políticas de documentación deben problematizar las condiciones de pobreza de mujeres en diversos contextos. Y el registro civil, debe ser un instrumento al servicio de reducir las desigualdades, y dificultades de acceso, como la información: Cualquier política de documentación tiene que tomar en cuenta la condición de pobreza de las mujeres que viven en contextos urbanos y periurbanos: recursos económicos, tiempo, distancia, información (Casa de la Mujer, 2007: 8).

Tal discurso enfatiza prioritariamente en las dificultades de la población indocumentada, más que en la administración del registro civil. Las dificultades de movilidad, de recursos y de acceso a la información de esta población aparecen como principal limitante para la documentación. Así también lo narra otra organización:

La falta de una Oficialía de Registro Civil cercana y accesible para la población de comunidades aisladas es uno de los factores principales, especialmente para los municipios como Ravelo que tiene una sola Oficialía para atender a 124 comunidades. Otra razón de fondo es el grado de alfabetización en las comunidades indígenas y campesinas, ya que muchas personas al no saber leer y escribir no pueden velar por el registro correcto de sus datos personales en el momento de la inscripción o solicitud de documentos de identificación. Son comunes los errores de supresión o adición de letras en los nombres y apellidos o la sustitución de letras similares en la pronunciación como la “i” por la “e”, la “c” en vez de “s” o la “v” por la “b” (Fundación Tierra, 2009: 85- 86).

Se observa cómo las condiciones locales de vida son las que se identifican como limitantes para una correcta documentación, las poblaciones analfabetas, el límite que esto implica para el control de sus datos identitarios (sus nombres correctos) y para el acceso a la información. Este punto pone de relieve la supresión que hace de estas particularidades locales el BID en la formulación del Programa. Si bien en el documento de la Fundación Tierra, que trabaja con las comunidades aborígenes de Chuquisaca y Potosí, se reconoce que es necesario mejorar la prestación del servicio del registro civil, esta cuestión es significada de manera diferente: se trata de hacer “accesible” el servicio a estas comunidades que bajo una jurisdicción oficial están situadas lejos de los centros de atención. En esta línea de reclamo hacia la gestión de los registros civiles aparecen demandas en torno a la mala atención e ineptitud de los empleados estatales:

Los errores al momento de la inscripción de las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción de las personas —que invalidan al documento personal— en muchos de los casos son atribuibles a los Oficiales del Registro Civil. Los funcionarios, aún en un gran porcentaje, no tienen capacidades ni condiciones materiales suficientes para realizar este trabajo con eficiencia, por tanto, los errores se dan día a día, incrementando la indocumentación (Fundación Tierra, 2009: 84).

De esta manera, es posible concluir en que las causas de la configuración de la indocumentación como problema público que presenta el BID se enfocan principalmente en el modelo de gestión interno de los registros civiles, en su “cultura organizativa”; mientras que las organizaciones locales complejizan la problemática mostrando las dificultades de acceso, la baja alfabetización de la población y la tensión entre comunidades aborígenes alejadas de los centros municipales oficiales. Así, los interlocutores de la planificación son los ejecutores del Programa, pero no se plantean problemáticas ligadas a la experiencia concreta del registro ni los problemas que pueden identificar los destinatarios para acceder a este.

### **Narrativas y actores considerados en la planificación del Programa**



Partiendo de la concepción de la circulación de diversos *géneros narrativos* como fenómeno omnipresente en la sociedad, se identifica en la estructuración del discurso analizado una marcada *narrativa técnica*:

Las narrativas técnicas (...) abordan las narrativas cotidianas como materia prima a partir de las cuáles desplegar sus propios relatos. (...) Se constituyen a través de prácticas significantes “normales”, entendidas como procedimientos relativamente metódicos y sistemáticos a través de los cuales se recolectan “datos”, se hallan “evidencias” y se reconstruyen “hechos” para producir una narrativa científica (Gorlier, 2007: 2).

La estructura del discurso descripto utiliza un relato marcadamente técnico y mercantil que omite la *narrativa cotidiana* de los destinatarios sobre la cobertura del registro civil y la de los funcionarios estatales que tienen contacto directo con estos. Se observa así un proceso narrativo de selección como actividad subjetiva clasificatoria del lenguaje “que deja en suspenso las clasificaciones disponibles y evidencia su carácter relativamente arbitrario y transitorio” (Gorlier 2007: 1).

Estas características aparecen en cada uno de los componentes del marco lógico en cuestión, los datos, evidencias y hechos son recolectados metódicamente utilizando un léxico técnico especializado. La narrativa de las evaluaciones y las acciones de verificación presentan un perfil marcadamente cuantitativo, en el que no se incluyen análisis de experiencias, entrevistas a destinatarios ni observaciones, registrando el funcionamiento del servicio “puertas adentro” de la administración y no su relación con los ciudadanos.

Diferente es la construcción que hacen las organizaciones autóctonas sobre tal problemática. En ambos casos la narrativa principal que se toma en cuenta es la cotidiana, la cual relata sobre las condiciones de vida de la población indocumentada, desde el contacto directo con ellos. En el caso de la fundación Tierra, se expone una encuesta directa a los habitantes indocumentados de dos comunidades indígenas campesinas, de la cual se extraen conclusiones sobre los factores causales detectados en torno al problema de la indocumentación, y desde esta información se realizan recomendaciones para la formulación de políticas:

Las acciones implementadas por el Estado para terminar con la indocumentación en los municipios han sido ejecutadas de manera vertical, sin considerar las dinámicas sociales y culturales que rigen la vida en el área rural, por lo tanto casi siempre fracasaron, como fue el caso del Registro Único Nacional (RUN) (...) Los altos costos en la tramitación de documentos personales, lo burocrático que pueden ser algunos procesos y los maltratos que sufren en las oficinas de algunas instituciones públicas por su condición de indígena o por no hablar el idioma español hacen que



muchos pobladores del área rural desistan de tener documentos personales en orden (Fundación Tierra, 2009: 88).

El estudio en cuestión contrasta claramente con el enfoque del plan de modernización de BID, porque aquí, partiendo de las voces de los habitantes se detectan cuáles son las problemáticas concretas y cotidianas ligadas a las particularidades de estos. Se puede plantear que lo característico de este problema público recae en la falta de acceso a la información, capital económico y cultural preciso para lograr acceder al registro, lo cual se convierte en un impedimento para la organización de esta población en demandantes directos de la documentación. Así, si bien el Estado brinda la oportunidad de acceso al documento de identidad, no tiene en cuenta tales capitales prioritarios para su acceso.

Estas organizaciones sociales —en este caso Organizaciones no gubernamentales (ONG) (5)— presentan resultados de lo que los habitantes indocumentados plantean como problema público, y en base a estas narrativas se hacen recomendaciones prácticas para futuras políticas orientadas a reducir la indocumentación:

Es recomendable revisar los requisitos para realizar los trámites de documentos personales y hacerlos acorde con la realidad de las comunidades rurales. Por ejemplo, que una fotocopia simple del certificado de bautizo sirva para verificar la existencia del respectivo registro y sin necesidad de certificado de nacimiento original se proceda a la obtención de la cédula de identidad (Fundación Tierra, 2009: 90).

Así, sobre la particularidad de las poblaciones indígenas se destacan los obstáculos que estas presentan para lograr un acceso efectivo a la documentación. Sumado al impedimento que implica la distribución geográfica de los registros civiles, aparece fuertemente la cuestión del acceso a la información como factor clave de limitación.

El otro caso autóctono, tomado como prototípico de las diversas narrativas en torno a la problemática de la indocumentación, es el de la “Casa de la Mujer”. Se trata de un análisis que también plantea otras dimensiones como el género y la pobreza, y cómo éstas influyen en la indocumentación:

Partimos de la afirmación de que cualquier política pública encaminada a erradicar la indocumentación de las personas debe insoslayablemente tomar en cuenta la condición de pobreza de la población (...) En ese sentido, este sucinto documento parte de la hipótesis de que la prevalencia de situaciones de indocumentación femenina en contextos urbanos deviene en procesos de mayor exclusión social e incremento de su condición de pobreza, en consecuencia, escasas posibilidades de ejercicio de su ciudadanía (Casa de la Mujer, 2007: 2).

Se observa que la narrativa principal de este documento se podría denominar analítico-teórica, pero, a diferencia de la narrativa fuertemente técnica e impersonal del BID, se encuentran fuertes marcas del enunciador y de su axiología y, al igual que la fundación Tierra, la narrativa cotidiana de la población indocumentada aparece referenciada constantemente (a partir de citas textuales de los afectados por tal problemática). Se visibilizan las voces que el BID desde su narrativa externa omite, las necesidades concretas y cotidianas de estas poblaciones. Se relatan las voces de personas indocumentadas que hablan de sus propias problemáticas y estas no referencian la ineficacia de la administración de los registros civiles, sino de sus problemas relacionados a la falta de recursos para llegar a los lugares, a la falta de educación y a los requisitos que se les piden:

Falta de dinero, por eso pues no saqué (Victoria Aguilar); Porque somos de escasos recursos, nos piden un montón de requisitos y nosotros no tenemos (Inés Sánchez); Por falta de plata no pude, no pude ir, no todavía (Judith Miranda); El problema es que no tengo plata, muchas veces por eso es que no podía recoger las otras cosas (Yolanda) (Casa de la Mujer, 2007: 6-7).

En contraste, la narrativa técnica que caracteriza al discurso del BID se inscribe en una *narrativa maestra* que opera como paradigma argumentativo general que subyace al relato particular del Plan de modernización del Registro Civil en Bolivia. La modernización del Estado y su eficientización aparecen como elementos clave del relato neoliberal dominante en los años ochenta y noventa regionalmente, destacando que la planificación de la política analizada se enmarca en un Gobierno que plantea fuertes rupturas discursivas y prácticas con el modelo neoliberal precedente.

Parecería que las narrativas maestras operan como “paradigmas” y que, sin ellas, las narrativas técnicas no tienen sentido, es decir, carecerían de coherencia y dirección (...) El esfuerzo de auto-fundamentación que distingue a las narrativas maestras está inextricablemente ligado al intento de describir hechos, demostrar verdades y formular leyes, libres de las marcas provenientes de las narrativas cotidianas y de la influencia de los “contextos de descubrimiento”. Tal “depuración” permite presentar las leyes, las verdades y los hechos como si fueran “objetivos” (Gorlier, 2007: 2).

En este sentido, la narrativa maestra tecnocrática brinda una visión de lo social como objeto unívoco de aprehensión, intervención y administración; su comprensión no aparece como objeto de disputa política; ni su definición, como entidad conflictiva. El origen del problema de la indocumentación no está en las dimensiones sociales, sino en la administración pública, a la cuál sería preciso modernizar.

## La interpretación de ¿necesidades?

Como se explicitara anteriormente, la MML expresa la identificación de un problema público. Ahora bien, la definición del problema del “subregistro de nacimientos” —tal como lo realiza el documento del BID— conlleva una discusión ideológica, en relación con las causas que pueden operar en tal problemática. En el caso analizado se da por supuesta una interpretación unívoca, una interpretación de retórica “administrativa” formulada por discursos expertos, configurando un “servicio predefinido” que no incluye la voz de los destinatarios, sus demandas, los conflictos en la interpretación. Al respecto se retoma el análisis de Fraser sobre las *políticas de interpretación de necesidades*:

Las teorías básicas sobre necesidades, que no intentan explorar esas redes, no pueden arrojar mucha luz sobre las políticas de necesidades. Dichas teorías asumen que dichas políticas solamente se preguntan si varias necesidades predefinidas serán o no atendidas. Como resultado desvían la atención de un número importante de cuestiones políticas (1991: 7).

Así, la pluralidad, las tensiones y los conflictos del “Estado Plurinacional de Bolivia” quedan excluidos de la interpretación de la significación de ser ciudadano de derecho de tal Estado. Diversa es la construcción sobre la temática que realiza una de las organizaciones locales que trabaja con problemáticas vinculadas al género, la “Casa de la Mujer”:

Los pueblos indígenas, mujeres y hombres demandan las Autonomías Indígenas, Estado Plurinacional, Derechos Colectivos y Recursos Naturales y la Representación Directa en los órganos de poder. Este periodo constituyente en Bolivia, es un periodo apasionante, los movimientos sociales han cobrado mucha fuerza y han logrado (muy a pesar de los intereses tradicionales y conservadores que se resisten a los cambios) que sus demandas y propuestas sean tomadas en cuenta. Nunca antes en Bolivia se habló tanto de interculturalidad, la presencia de los nuevos actores (campesinos, indígenas, mujeres y algunos jóvenes) en los escenarios públicos evidenció la existencia de pueblos casi invisibles para los poderes estatales, grupos humanos que permanecieron excluidos durante mucho tiempo, sin poder ejercitar sus derechos individuales y colectivos (Casa de la Mujer 2007: 3).

Se observa que la temática de los derechos y de la identidad es presentada con mayor complejidad y politización que la narrativa del BID. En esta narrativa se da cuenta de un nuevo escenario público dónde se integran a los actores relegados históricamente del espacio

institucional del Estado. Aparecen demandas complejas, que incluyen la diversidad cultural de comunidades campesinas, indígenas, que, además de demandar al Estado por su reconocimiento, demandan su autonomía: un Estado plurinacional en el cual se reconozca la garantía de derechos a todas las comunidades independientes.

Es interesante vincular este hecho a la noción utilizada por Fraser sobre los medios socioculturales de interpretación y comunicación (MIC), que alude al conjunto cultural e ideológico de recursos discursivos de los que dispone una sociedad. Dentro de los MIC están los *paradigmas de argumentación*, junto con los *lenguajes oficialmente reconocidos*; y los *términos disponibles*. Tales paradigmas son los aceptados legítimamente para juzgar las demandas en conflicto que, en el caso del MML del programa analizado, aparece fundamentado en un conocimiento técnico-profesional, que excluye los argumentos de los destinatarios.

Claro está que las sociedades capitalistas tardías no son simplemente pluralistas. Son sociedades estratificadas, diferenciadas en grupos con estatus desiguales, con diferente poder y acceso a los recursos, y están atravesadas por ejes penetrantes de desigualdad de clase, género, raza, etnicidad y edad. En estas sociedades, los MIC también están estratificados, organizados de maneras congruentes con las pautas sociales de dominación y subordinación (Fraser, 1991: 10).

De esta manera, la estratificación y el diferente acceso a los recursos delimita elementos hegemónicos y otros que son descartados. La institucionalidad, el discurso técnico, no solo descarta la narrativa de los afectados, sino que prioriza la interpretación de la situación social que realiza un organismo externo al Estado: el BID. En este sentido, la interpretación foránea se convierte en hegemónica y termina por aplicarse al programa en Bolivia, desde sus propias interpretaciones del problema del subregistro, dejando un papel subordinado a los agentes estatales nacionales en esta definición (sujetos a la aceptación de los términos del plan, controlados, posteriormente, por las evaluaciones para poder obtener el financiamiento).

Lo social, tal como lo concibo, es un lugar de cambio para el encuentro de los competidores heterogéneos asociados con una gama de diferentes públicos. Estos competidores van desde quienes proponen una politización hasta quienes defienden la vuelta a la despolitización; desde movimientos sociales organizados libremente hasta elementos públicos especializados y expertos en el estado social. Mas su poder relativo varía grandemente (Fraser, 1991: 18).

Fraser hace referencia en esta cita a la *lucha de reconocimiento de necesidades*, que conlleva al reconocimiento del estatuto político de ellas, a su interpretación y finalmente a la satisfacción de estas. En el caso analizado, la necesidad de documentación se encuentra canalizada institucionalmente y no son nombrados organizaciones y/o movimientos sociales que hayan

pugnado por la universalización del registro por el Estado. Una entidad transnacional es la que ejerce el monopolio de la interpretación de la necesidad: “Estas entidades están involucradas en la regulación y/o el financiamiento y/o la satisfacción de las necesidades sociales y, por lo tanto, están en el negocio de interpretar, así como de satisfacer las necesidades en cuestión” (Fraser, 1991: 18).

Tales interpretaciones se expresan en un discurso que podría llamarse “administrativo-terapéutico” que asocia la falta de documentación a un problema técnico administrativo que despolitiza la cuestión social:

La retórica de los discursos de los expertos tiende a ser administrativa. Consiste en una serie de operaciones de reescritura que traduce las necesidades politizadas en necesidades administrativas. Por lo general, la necesidad politizada se redefine como el correlato de un satisfactor burocráticamente administrable, de un “servicio social” (Fraser, 1991: 25).

Se abstraen las especificidades de clase, raza, género y cualquier demanda opositora que pueda haber estado en pugna en la implementación del plan. Así, se invisibilizan las condiciones de precariedad y pobreza de la población indocumentada, las inequidades entre lo rural y lo urbano y las relaciones de desigualdad de género entre estas mismas poblaciones (6):

Como resultado de esas redefiniciones de los expertos, las personas cuyas necesidades están en cuestión son reposicionadas: se conciben como “casos” individuales y no como miembros de grupos sociales o participantes en movimientos políticos. Además se las vuelve pasivas, posicionándolas como recipientes potenciales de servicios predefinidos, en vez de agentes involucrados en la interpretación de sus necesidades y de la definición de sus condiciones de vida (Fraser 1991: 26).

### **Líneas finales de reflexión**

El “Plan de apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del Servicio Nacional de Registro Civil de Bolivia” se estructura desde una narrativa maestra con elementos fuertemente tecnicistas que omite marcas de subjetividad y, conjuntamente, de politización y tensión en torno a la interpretación de la problemática pública identificada. Las narrativas cotidianas de los destinatarios quedan fuera de esta interpretación. Entendiendo que tal categoría incluye tanto a los afectados por la indocumentación como a los funcionarios públicos nacionales que se desempeñan en relación directa con estos, evidenciado un fuerte componente despolitizador de las necesidades a satisfacer por el Estado.

Se trata de una narrativa maestra mercantil-técnica que identifica el origen del “subregistro de identidad” en la gestión y la administración de los registros civiles, utilizando un léxico tecnocrático: la “eficiencia” y la “transparencia”, la “modernización”, la “estrategia administrativa” y la calidad del “servicio” hacia los “clientes” aparecen como valores a seguir para instrumentar el plan y aportar a la universalización del registro. El proceso de selección de factores causales críticos evidencia el componente subjetivo que conlleva todo discurso, específicamente en este caso, de interpretación de causas y soluciones atribuidas.

Hay que considerar aquí las modalidades de distribución desigual de la potencia de obrar, más particularmente las que resultan de las jerarquías de mando y de autoridad en sociedades de eficacia y competencia como las nuestras. Demasiada gente se encuentra no solo disminuida de potencia, sino privada de potencia (Ricoeur 2008: 74).

Esta última cita invita a reflexionar sobre la influencia de los actores transnacionales que participan en la planificación de políticas públicas estatales y, a su vez, sobre cómo estas excluyen las narrativas del público al cual se dirige de la identificación y descripción de las problemáticas sociales a las cuales un Estado democrático debería dar respuesta.

Los discursos de las organizaciones civiles expuestos reconocen las narrativas autóctonas, dando voz a la población indocumentada y reconociendo su cotidianeidad. Resaltan y problematizan las particularidades de la pluriculturalidad, con relación a las situaciones de vulnerabilidad y privación económica y simbólica que viven estas poblaciones, distanciándose claramente del imperio de la narrativa “técnica-homogeneizante” del BID, la cual focaliza las causas de la indocumentación en la ineficacia interna de la gestión de los registros civiles.

Finalmente, se alude a las reflexiones de Fraser (1991) en torno a la posibilidad de distinción entre “mejores o peores” interpretaciones de necesidades que provienen del espacio público. No porque unas sean más representativas u objetivas que otras (ya que se construyen culturalmente) sino tomando como parámetro qué tipo de procedimientos conllevan en su configuración —en la construcción de problemas sociales desde el Estado como interpretante de los problemas públicos— y las consecuencias que puedan tener al institucionalizarse como políticas públicas. El Plan analizado se basa en procedimientos de interpretación que excluyen al público al que está dirigido, dejándolo fuera de un proceso comunicativo democrático, y posiciona de manera subordinada a los actores políticos nacionales. A pesar de esto, la ejecución del Programa no puede ser interpretada simplemente como reproductora del desconocimiento y de la despolitización del público destinatario, sino que también puede pensarse el potencial efecto politizador que tiene el logro del registro de identidad en tanto habilitación de una ciudadanía de derecho que logre desde su propia narrativa efectivizar demandas hacia el Estado.

## Notas

- (1) Una versión preliminar del presente trabajo ha sido presentada en las IV Jornadas Regionales de Trabajo Social “El desafío de la construcción de ciudadanías con inclusión social” y II Jornadas Internacionales “Sociedad, Estado y Universidad”. UNVM. Villa María. Junio 2013.
- (2) Se trata de una metodología de planificación, ejecución y evaluación utilizada y difundida por organismos internacionales de crédito, los cuales operan como financistas de los Programas, imprimiendo una lógica particular de proceder para poder obtener los recursos.
- (3) La DNRC depende del Órgano Electoral Plurinacional constituido en la Nueva Constitución Política del Estado como otro Poder (al igual que el Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo cual le otorga un carácter independiente. El Organismo Electoral tiene por competencia conocer y resolver asunto administrativo electoral, técnico y contencioso electoral, alcanzando su jurisdicción a todo el territorio de la República. La DNRC es la entidad encargada de registrar los actos y hechos jurídicos referentes al estado civil de las personas, agrupados en tres categorías registrales: nacimientos, matrimonios y defunciones, y desde 1992 depende de la Corte Nacional Electoral (BID, 2010: 7).
- (4) El estudio del proceso sociopolítico boliviano constituye un objeto de estudio que excede los límites del presente trabajo. Con lo cual no se desconoce la complejidad de tal proceso en la configuración de la problemática de la indocumentación que aborda el Programa analizado. Las tensiones sociales y culturales que la planificación oficial del Programa omite son abordadas desde el análisis de las narrativas de organizaciones que trabajan con población local, que, sin pretender conclusiones representativas de la totalidad de conflictos sociopolíticos actuales, son significativas e ilustrativas de tales tensiones.
- (5) Las organizaciones llamadas “no gubernamentales” aparecen fuertemente en la escena política a partir de los años noventa, conjugadas con las acciones estatales de planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Las características de los diferentes tipos de ONG merecerían un análisis en profundidad sobre quiénes son sus participantes, cuáles son sus disputas, su articulación con el Estado y sus diferencias con otro tipo de agrupaciones como los movimientos sociales o partidos políticos tradicionales. En los casos analizados, ambas organizaciones trabajan con población pobre, una con una impronta de género y otra con el campesinado indígena.
- (6) Desde los discursos autóctonos se evidencia una complejización de la dimensión étnico cultural, la puesta en cuestión de la desigualdad, de la exclusión y discriminación que sufren concretamente las ciudadanas indocumentadas: “Por experiencia propia en el trabajo de campo, se han conocido casos en los que muchas mujeres tienen dificultades para regularizar su certificado de nacimiento u obtener el de sus hijos/as debido a su condición de género (discriminación de la mujer y de sus hijos/as producto de una relación extramatrimonial), por su origen étnico, situación que se agrava por su condición de pobreza (problemas económicos), ya que no es prioritaria la obtención de los documentos de identidad de las mujeres frente a otras necesidades concretas de la familia o de sus parientes hombres” (Casa de la Mujer, 2007: 6).

## Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Evaluación (1997), *Evaluación. Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington: EVO-BID.



- Banco Interamericano de Desarrollo (2010), *Apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del Servicio Nacional del Registro de Civil de Bolivia (BO-T1126). Plan de operaciones*. [en línea] <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35191847>>. [Consulta: 9 de noviembre de 2015].
- Casa de la mujer (2007), *Documento de análisis en el marco del proyecto del CPC. Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social*, Santa Cruz Bolivia: Casa de la Mujer.
- Cuba, P. (2006), “Bolivia: Movimientos Sociales, nacionalización y Asamblea Constituyente”, *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), vol. VI, n.º 19, pp. 55-64.
- Deheza, G. I. (2007), “Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder”, *Revista de Ciencias Políticas* (Santiago, Chile), n.º 27, pp. 43- 57.
- Fraser, N. (1991), “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura del capitalismo tardío”, *Debate Feminista*, año 2, vol. 3.
- Fundación TIERRA (2009), *Campesinos indígena originarios sin existencia legal. Resultados de la encuesta de indocumentación Chuquisaca y Potosí*, La Paz: Fundación Tierra, Regional Valles.
- Gorlier, J. C. (2007), *El giro narrativo* [en línea]. <[www.faculty.umb.edu/carlos\\_gorlier/pdf/capitulo\\_1.pdf](http://www.faculty.umb.edu/carlos_gorlier/pdf/capitulo_1.pdf)>. [Consulta: 9 de noviembre de 2015].
- ILPES (2004), *Metodología del Marco Lógico*, n.º 15, octubre, Santiago de Chile: ILPES (Boletín de Estudio).
- Regalsky, P. (2003), *América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el Gobierno de Evo Morales*. Cochabamba: CENDA.
- Ricoeur, P. (2010), “El modelo del texto: la acción significativa considerada como un texto. Sección I: El paradigma del texto”, *Del texto a la acción. Ensayos de Hermenéutica II*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2008), “Autonomía y vulnerabilidad”, *Lo justo. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada*, Madrid: Trotta.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (1997), *Módulo II de Planificación Estratégica*, Buenos Aires: SIEMPRO.